

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

(Einzelplan 08)

41 Endlich Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen schaffen

Zusammenfassung

Der Bund hat keinen verlässlichen Überblick über die von ihm errichteten Stiftungen.

Das BMF ermittelte im Jahr 2021 anlässlich einer Ressortabfrage 54 privatrechtliche Stiftungen, die der Bund errichtet hat. Das Stiftungskapital dieser Stiftungen beträgt mehr als 2 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 hatte das BMF 104 Stiftungen des Bundes erfasst, wozu auch öffentlich-rechtliche Stiftungen gehörten. Diese Listen sind aber weder vollständig noch aktuell.

Der Bundesrechnungshof hatte schon im Jahr 2018 das BMF aufgefordert, eine öffentlich zugängliche Übersicht über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes zu erstellen und fortzuschreiben. Dabei hatte er auch empfohlen, dass das BMF den Ressorts eine Checkliste zur Verfügung stellt. Diese sollte ihnen dabei helfen, typische Fehler bei der Errichtung neuer und bei der Steuerung bestehender privatrechtlicher Stiftungen zu vermeiden. Die Checkliste will das BMF nun im Jahr 2022 veröffentlichen. Zwar plant es auch, eine Übersicht mit den Stammdaten der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes zu erstellen. Dies reicht aber nicht aus, weil damit noch wesentliche Informationen fehlen: So fehlt eine Übersicht über das vom Bund geleistete Stiftungskapital sowie über seine weiteren Zustiftungen und Zuwendungen. Ebenso fehlen Informationen über die aktuelle finanzielle Lage der Stiftungen. Bei Anfragen aus dem Parlament zu den Stiftungen des Bundes muss das BMF jeweils aufwendig bei den Ressorts nachfragen, ohne auf diese wichtigen Informationen per „Knopfdruck“ zugreifen zu können. Auch gibt es so kein „Frühwarnsystem“, sollte sich die finanzielle Lage einer Stiftung verschlechtern. Schließlich will das BMF in die geplante Übersicht keine öffentlich-rechtlichen Stiftungen des Bundes aufnehmen.

Das BMF muss mit einem regelmäßig aktualisierten Stiftungsbericht die haushaltsrechtlich notwendige Transparenz über die vom Bund errichteten Stiftungen herstellen. Der Bericht muss auch die wesentlichen Finanzdaten enthalten, soweit diese veröffentlicht werden dürfen.

41.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund hat zahlreiche privatrechtliche Stiftungen errichtet. Diese erfüllen Aufgaben der Kulturförderung, der Forschung, des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes oder der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit.

Fehlende Bestandsübersicht zu Stiftungen des Bundes

Es gibt bislang keine öffentlich zugängliche Bestandsübersicht oder Berichterstattung über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes. Im Unterschied dazu hat sich bei den Bundesbeteiligungen eine regelmäßige Berichterstattung etabliert. Das BMF informiert dabei im jährlichen Beteiligungsbericht über den Stand der Beteiligungen des Bundes an Unternehmen.

In den letzten Jahren gab es mehrere parlamentarische Anfragen dazu, welche privatrechtlichen Stiftungen der Bund als Stifter errichtet hat und wie deren finanzielle Lage ist. Um diese beantworten zu können, musste das BMF erst bei den Ressorts nachfragen, welche Stiftungen in deren Zuständigkeitsbereich vorhanden sind. Das BMF hat aus den abgefragten Daten eine interne Übersicht zu den privatrechtlichen Stiftungen des Bundes erstellt.

Im Jahr 2021 waren in dieser Übersicht 54 Stiftungen enthalten. Seitdem wurden weitere Stiftungen gegründet. Im Jahr 2019 hatte das BMF auch öffentlich-rechtliche Stiftungen erfasst und 104 Stiftungen des Bundes aufgeführt. Die Angaben der Ressorts zu den verschiedenen Abfragen des BMF waren teilweise widersprüchlich und oftmals nicht aktuell. Dies war darauf zurückzuführen, dass der Bund in sehr unterschiedlicher Weise bei privatrechtlichen Stiftungen engagiert ist. Er tritt nicht nur als Alleinstifter, sondern auch als Mitstifter auf. Ferner leistet er projektbezogene Zuschüsse an Stiftungen, ohne selbst Stifter zu sein, oder er stellt Dritten Haushaltsmittel für eine Stiftungsgründung zur Verfügung. Die interne Übersicht des BMF aus dem Jahr 2021 umfasst auch nicht alle Stiftungen, die der Bund miterrichtet hat.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMF schon im Jahr 2018 darauf hingewiesen, dass es keine Bestandsübersicht über die privatrechtlichen Stiftungen des Bundes gibt, die unabhängig von parlamentarischen Anfragen fortgeschrieben und veröffentlicht wird. Zusätzlich zum Transparenzdefizit erschwert dieser Mangel es den Ressorts auch, die notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Eine solche ist vor der Errichtung einer Stiftung vorgeschrieben. Die Ressorts können so nicht prüfen, ob alternativ zur Errichtung einer neuen Stiftung bereits vorhandene Stiftungen zusätzliche Aufgaben wahrnehmen könnten. Ferner kann auch das Parlament Stiftungen dadurch nur schwer kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof hatte es bereits in seiner Bemerkung zu Stiftungsgründungen bei der Entwicklungszusammenarbeit¹ für notwendig gehalten, die Transparenz zu verbessern. Aus den Haushaltsplänen waren die in den Jahren 2020 und 2021 geleisteten Zuschüsse für die Errichtung der Stiftungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nicht erkennbar. Sie wurden aus Titeln mit allgemein gehaltenen Zweckbestimmungen finanziert.

Fehlende Übersicht über die teils kritische finanzielle Lage der Stiftungen

Das in der internen Übersicht des BMF für den Bund aufsummierte Stiftungskapital von privatrechtlichen Stiftungen beträgt mehr als 2 Mrd. Euro.

Auf eine Anfrage aus dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zur finanziellen Situation bei den einzelnen Bundesstiftungen erklärte das BMF im Jahr 2021, dass ihm die wirtschaftliche Lage der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes nicht bekannt sei. Daher war es gezwungen, die Ressorts erneut zu befragen.

Durch diese Ressortabfrage wurde deutlich, dass in der Niedrigzinsphase nicht mehr alle vom Bund errichteten Stiftungen in der Lage waren, ihre Aufgaben aus ihren Kapitalerträgen zu finanzieren und damit den Stiftungszweck zu erfüllen. Viele Stiftungen waren darauf angewiesen, dass der Bund sie durch Zustiftungen oder Zuwendungen zusätzlich förderte. Mangels einer strukturierten Übersicht war die Höhe dieser zusätzlichen Förderungen unklar.

Fehlende Checkliste für die Ressorts

Der Bundesrechnungshof hatte ebenfalls schon im Jahr 2018 beanstandet, dass es keine einheitliche ressortübergreifende Checkliste für die Errichtung neuer und für die Steuerung bestehender privatrechtlicher Stiftungen gibt. Eine solche wäre aber wichtig, um typische Fehler zu vermeiden. Bei der Errichtung einer neuen Stiftung führten z. B. einige Ressorts keine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch, obwohl das die BHO so vorschreibt. Aufgrund politischer Entscheidungen nahmen sie die Organisationsform „privatrechtliche Stiftung“ bereits als Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorweg. Ob das Finanzierungskonzept für die Stiftung langfristig tragfähig ist, prüften sie somit nicht oder nur unter optimistischen Annahmen.

¹ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2021-hauptband/einzelplanbezogene-pruefungsergebnisse/bundesministerium-fuer-wirtschaftliche-zusammenarbeit-und-entwicklung/2021-30>.

BMF will Empfehlungen nur teilweise umsetzen

Das BMF sagte zwar zu, ein Rundschreiben mit einer Checkliste für die Ressorts zu erstellen und ggf. auch die Verwaltungsvorschriften zur BHO zu ändern. Es unterstrich jedoch, dass die Ressorts dafür verantwortlich wären, diese Checkliste auch anzuwenden.

Weiterhin beabsichtigte das BMF, künftig die Stammdaten wie Name, Gründungsjahr, Stiftungszweck und zuständiges Ressort der privatrechtlichen Stiftungen des Bundes aus seiner internen Übersicht im Internet zu veröffentlichen. Angaben zum Stiftungskapital sowie zur finanziellen Situation wollte es hingegen nicht veröffentlichen. Das BMF befürchtete einen zu hohen Verwaltungsaufwand: Dieser sei für eine ständig zu aktualisierende Bestandsübersicht nicht geringer als für die bisherigen ressortübergreifenden Abfragen. Es hob insoweit den Aufwand für die weitreichenden finanziellen Angaben sowie für die Informationen über Stiftungsorgane und Bundesvertreterinnen und -vertreter hervor. Zudem habe es in den letzten drei Jahren nur drei parlamentarische Anfragen gegeben, die Auslöser für ressortübergreifende Abfragen waren.

Das BMF wies auch darauf hin, dass gerade die größere „Unabhängigkeit“ der Stiftungen vom Bundeshaushalt einschließlich der Nichtanwendung des Haushaltsrechts in vielen Fällen für ihre Errichtung spreche. Dies sei keine hinzunehmende Nebenfolge, sondern Hauptzweck der Stiftungsgründung.

41.2 Würdigung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte bereits in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung darauf hingewiesen, dass eine privatrechtliche Stiftung grundsätzlich keine geeignete und wirtschaftliche Möglichkeit ist, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen.² Wenn der Bund gleichwohl mehr als 2 Mrd. Euro Stiftungskapital für die Gründung von privatrechtlichen Stiftungen bereitgestellt hat, muss hierüber Transparenz bestehen.

Die parlamentarischen Anfragen offenbaren ein Informationsdefizit. Dabei ist es nicht hinnehmbar, dass die interne Übersicht des BMF unvollständig ist und es sie nur bei Nachfragen aktualisiert. So hat der Bund den Großteil der Stiftungen mit der Erwartung gegründet, dass diese sich aus den Erträgen des Stiftungskapitals finanzieren werden. Informationen zur finanziellen Lage einer Stiftung erhält das Parlament jedoch erst bei einer akuten finanziellen Schieflage der Stiftung. Über grundlegende Entscheidungen, wie die Gründung, die staatliche Finanzierung oder die Auflösung einer Stiftung, sollte es jedoch immer informiert werden.

² <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/leitsaetze-der-externen-finanzenkontrolle/leitsatzsammlung/07-organisation/2019-leitsatz-07-08-privatrechtliche-stiftungen>.

Wenn es Stiftungen nicht gelingt, ausreichende Erträge aus dem Stiftungskapital oder weitere Einnahmen zu erzielen, hilft häufig der Bund aus. So hat er bereits zahlreiche von ihm errichtete Stiftungen durch Zustiftungen oder Zuwendungen unterstützt. Gerade angesichts der Niedrigzinsphase ist es unverständlich, dass das Parlament nicht frühzeitig über die Vermögenssituation der Stiftungen informiert ist.

Eine Bestandsübersicht muss daher auch Informationen zur finanziellen Lage der bestehenden Stiftungen enthalten. Soweit die finanziellen Daten nicht veröffentlicht werden dürfen, sollte zumindest der Haushaltsausschuss regelmäßig, z. B. alle zwei Jahre, unterrichtet werden. Entsprechendes ist für Unternehmen mit Bundesbeteiligungen etabliert: Über den Beteiligungsbericht ist die Öffentlichkeit auch über finanzielle Daten informiert; das nicht öffentlich zugängliche Standardisierte Beteiligungsmonitoring an das Parlament dient als „Frühwarnsystem“ für mögliche finanzielle Risiken.

Vor der Errichtung einer neuen Stiftung muss das zuständige Ressort prüfen, ob ein Bedarf dafür besteht und wie er wirtschaftlich gedeckt werden kann. Diese Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dient dazu, unnötige Risiken für den Bundeshaushalt zu vermeiden. Die Ressorts müssen dabei prüfen, ob andere Einrichtungen oder bereits bestehende Stiftungen die neuen Aufgaben erfüllen könnten. Hierzu benötigen die Ressorts eine regelmäßig aktualisierte Bestandsübersicht, die auch die vom Bund errichteten öffentlich-rechtlichen Stiftungen erfasst.

41.3 Stellungnahme

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass es die Fragen des Parlaments stets substanziell und umfassend beantwortet habe. Aus seiner Sicht habe sich die bisherige Praxis bewährt. Im Jahr 2019 habe es bei seiner ressortweiten Abfrage auch öffentlich-rechtliche Stiftungen erfasst, über die das Parlament informiert werden wollte.

Es bekräftigte auch erneut, die Ressorts bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unterstützen zu wollen. Daher habe es im Januar 2022 damit begonnen, eine Abfrage bei den Ressorts zu erstellen. Deren Ergebnisse sollen in eine Bestandsübersicht mit den Stammdaten der Stiftungen einfließen. Die Übersicht – ohne finanzielle Daten – soll als Übergangslösung dienen, bis ein zentrales Stiftungsregister für alle Stiftungen eingeführt wird. Dieses wird im Jahr 2026 mit Inkrafttreten des Stiftungsregistergesetzes eingerichtet werden. Anhand der Übersicht des BMF könne von den Ressorts besser geprüft werden, ob bestehende Stiftungen neue Aufgaben übernehmen könnten. Diese Hilfestellung für die Ressorts sei jedoch von der Information des Parlaments zu trennen.

Das BMF hat geltend gemacht, dass es nicht dafür zuständig sei, eine Bestandsübersicht zu öffentlich-rechtlichen Stiftungen zu erstellen. Öffentlich-rechtliche Stiftungen seien Teil der mittelbaren Bundesverwaltung und unterfielen daher der Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI).

Das BMF will im Jahr 2022 entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes den Ressorts eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung und Steuerung von privatrechtlichen Stiftungen zur Verfügung stellen.

41.4 Abschließende Würdigung

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Ressorts dringend eine Checkliste mit Hinweisen zur Errichtung und Steuerung privatrechtlicher Stiftungen benötigen. Das BMF sollte daher entsprechend seiner Zusage endlich tätig werden und eine solche Checkliste veröffentlichen. So ist aus dem Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode ersichtlich, dass die Bundesregierung mehrere bestehende Stiftungen finanziell fördern will. Weiterhin sollen neue Stiftungen errichtet werden (z. B. eine Verbrauchsstiftung zur finanziellen Unterstützung von Tierheimen).

Die vom BMF angekündigte Bestandsübersicht nur mit Stammdaten privatrechtlicher Stiftungen reicht nicht aus. Ebenso soll das zentrale Stiftungsregister ab dem Jahr 2026 nur Stammdaten enthalten. Die Stellungnahme des BMF überzeugt insoweit nicht.

Erforderlich sind vielmehr auch Angaben zur finanziellen Situation der Stiftungen. Es muss deutlich werden, ob und in welcher Form Stiftungen auf eine weitere finanzielle Unterstützung durch den Bund angewiesen sind. Dem Eindruck, dass eine privatrechtliche Stiftung als staatsferne Einrichtung „unabhängig“ sei, obwohl sie dauerhaft vom Bund finanziert wird, kann damit entgegengewirkt werden.

Durch den Bundesbeteiligungsbericht wird das Parlament und die Öffentlichkeit regelmäßig über die Beteiligungen des Bundes unterrichtet. Gleiches sollte auch für Stiftungen des Bundes gelten. Die Bestandsübersicht kann praktisch als Stiftungsbericht des Bundes ausgestaltet werden. Parlamentarische Anfragen mit grundsätzlichen Fragen zum Bestand wären dann entbehrlich. Sofern das Parlament regelmäßig vertraulich über die finanzielle Situation der Stiftungen unterrichtet wird, entsteht zudem ein „Frühwarnsystem“ hinsichtlich möglicher finanzieller Risiken für den Bund.

Sowohl dem Parlament als auch den Ressorts fehlen bislang wesentliche Informationen, die bei der Entscheidung über die Errichtung neuer Stiftungen zu berücksichtigen sind. Mithilfe der Stiftungsübersicht als Teil eines Stiftungsberichts könnte ein Ressort leichter feststellen, ob angesichts vorhandener Stiftungen noch Bedarf für eine weitere Stiftung besteht. Es wäre auch ersichtlich, welche Stiftungsmodelle sich in der Praxis bewährt haben. Damit Parlament und Ressorts die erforderlichen umfassenden Informationen erhalten, sind auch öffentlich-rechtliche Stiftungen einzubeziehen. Das BMF sollte hierzu die entsprechenden Angaben gemeinsam mit dem BMI erheben.